

## 保育所に係る規制緩和と政策批判

渡 邊 彩

### Abstract

With a rise in the employment rates of the women, who are the mothers of the preschool children, the numbers of the applications to the nursery schools have increased from 1.94 million in 2001 to 2.13 million in 2008. And, the shortages of the nursery schools have been a serious problem. Therefore, the Japanese government has implemented many measures. For instance, the government has expanded the capacity of the nursery schools, and deregulated the standards which had fixed the facilities and the administration on the child welfare facilities. In addition, the government has promoted the conversion of the public nursery schools to the private ones with fiscal retrenchment. And then, the number of the public nursery schools have decreased, while the private ones have increased. However, it is unlikely that these measures, such as to lower the standards, will give good influence on the infants and their parents. This paper reconsiders the policy on the nursery schools and suggests that the government should adopt the policy which not only increases the quantity of the nursery schools but also improves the quality of them, in expectation of the infant's development with good mental and physical health.

キーワード…… 乳幼児 認可保育所 民営化 民間委託 保育の質

### I はじめに

現在、保育の制度、内容が大きく変わりつつある。出生数が減少しているにもかかわらず、就学前児童の母親の就業の増加を反映して保育所入所希望児童数は増え続けている。こうした状況に対し、政府は現在の財政の範囲内もしくはそれ以下でより多くの保育サービスの供給を行う解決策を講じている。具体的には保育所分園<sup>1)</sup>の設置、入所定員の弾力化といった施策である。また、2004（平成 16）年度から公営保育所運営費国庫負担金が廃止・一般財源化され、同時に地方交付税も削減された結果、多くの市町村では全体的な保育所費用を減額する状況となっている。

少子化・高齢化が急速に進む中、政府は福祉制度の構造転換を図るとして保育分野における措置制度<sup>2)</sup>を利用者選択制度へと転換し、民間の活力を導入する方針を採っている。保育所の

運営・設置の民営化・民間委託を進めるため、設置主体の規制緩和や調理室の必置規制・屋外遊戯場の隣接規制の弾力化、短時間保育士導入に関する規制の運用変更といった児童福祉施設最低基準<sup>3)</sup>（1948（昭和23）年厚生省令第63号）（以下、最低基準と略す）の緩和・弾力化・引き下げが行われた。これらの施策により公営保育所数が減少する一方、民営保育所数は増加している。

保育所の民営化・民間委託が進められることについては、公営保育所に比して「効率的」で「多様な」保育所・保育サービスが提供され各利用者の施設・サービスの選択肢が増えるという主張がある。だが、「多様な」保育が本来必要かどうかの議論が不十分であるし、公営保育所が民営保育所に比して非効率的であると判断するためには、運営経費だけでなく、提供される保育の質も考慮に入れる必要がある。

保育所運営の経済的効果や保護者の利便性を重視し、保育所の民営化・民間委託を進めることにより、本来の保育所の利用者である乳幼児の現在及び将来にわたる最善の利益を確保することは難しくなる。また、措置制度を利用者選択制度へと転換する前提には保育の質の確保が不可欠であるが、その方法もいまだ十分に確立されているとは言えない状況にある。

そこで本稿では、まず、保育所の現況、児童福祉法の改正、最低基準の改定の内容について確認する。次に、最低基準の緩和・弾力化による保育の質への影響について考察する。そして、保育の質を確保するための第三者評価事業に関して検討を行う。これらを通して、政府は保育需要の量のみに対応し、乳幼児の受ける保育内容・保育の質に留意しておらず、このまま保育所の民営化・民間委託を進めることは乳幼児の発達環境を整備する施策として不適切であることを明らかにする。

## Ⅱ 保育所の現況と保育制度の構造改革

### 第1節 保育所の現況

2009（平成21）年4月1日現在、保育所入所待機児童数は全国で25,384人である<sup>4)</sup>。2004（平成16）年度末までの保育所定員の15万人増員を掲げた「待機児童ゼロ作戦」が2001（平成13）年に閣議決定され、保育所、保育ママ、幼稚園による預かり保育等の活用により、2002（平成14）年度から2004（平成16）年度の3年間で15.6万人の受け入れ児童数の拡大を達成した<sup>5)</sup>。また、その後も「子ども・子育て応援プラン」（2005（平成17）年）により待機児童対策が行われている。

図1をみると、2001（平成13）年に193万人であった保育所定員数は2004（平成16）年に202万人、2008（平成20）年に212万人となり、7年間で約20万人の増加が図られている。しかし、保育所在園児数はこれを上回って増加しており、2001（平成13）年に194万人であった保育所在園児数は2004（平成16）年に209万人、2008（平成20）年に214万人へと増加している。これに伴い保育所定員充足率は2004（平成16）年に103%となり、その後やや落ち着いて

きてはいるが、常に 100%を超過している。同様に、図 2 の待機児童数の年次推移では、2003（平成 15）年の約 2 万 6 千人を頂点として徐々に減少してきていたが、2008（平成 20）年から増加に転じて 2009（平成 21）年に約 2 万 5 千人となり、過去最高であった 2003（平成 15）年の待機児童数に近づきつつある。

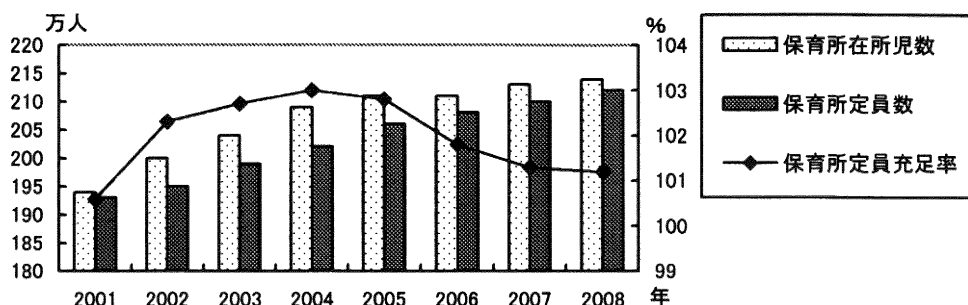


図1 保育所在所児数・定員数・定員充足率の年次推移

出典 厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉施設等調査結果の概況」2002（平成 14）年・

2007（平成 19）年、「福祉行政報告例」2009（平成 21）年 1 月に加筆

（注）各年 10 月 1 日現在。

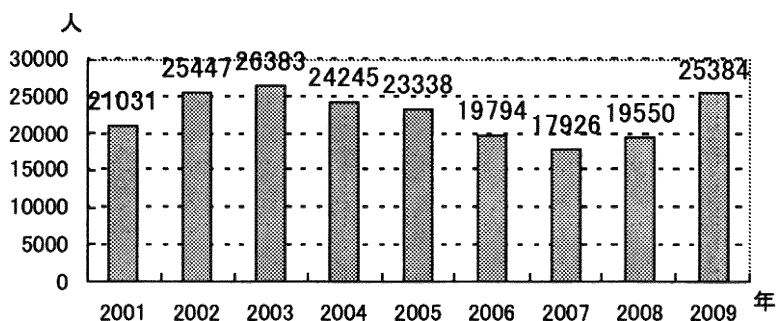


図2 保育所待機児童数の年次推移

出典 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「保育所の状況等について」2001（平成 13）年、2009（平成 21）年に加筆

（注）各年 4 月 1 日現在。

政府の施策は、現在の財政の範囲内もしくはそれ以下で、より多くの保育サービスの供給を行うことを目的とした解決策である。待機児童解消のための施策として、2002（平成 14）年に策定された「少子化対策プラスワン」では保育所分園の設置、入所定員の弾力化、保育所設置主体の規制緩和、児童福祉施設最低基準の緩和、保育所の民営化が掲げられた。さらに、2004（平成 16）年度から公営保育所運営費国庫負担金が廃止・一般財源化（地方税並びに地方交付税の

一般財源により支出を行うことと）されており、2004（平成16）年度の保育関係予算における保育所運営費総額は前年度に比して1555億円減額の2665億円となっている。

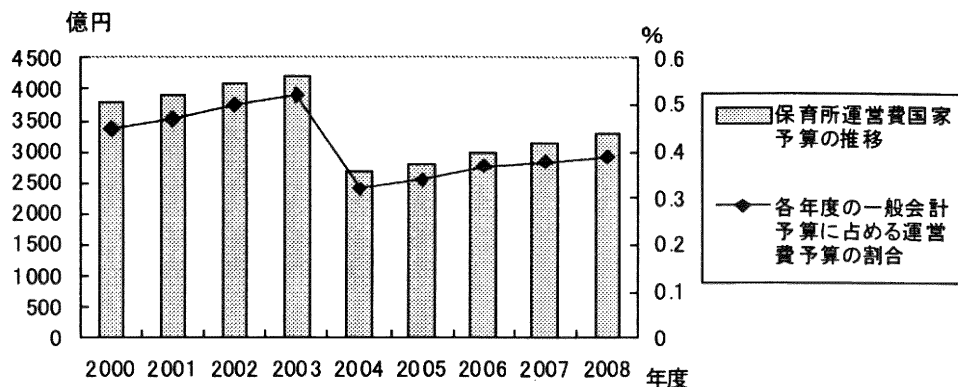


図3 保育所運営費国家予算の推移

出典 逆井直紀「保育所の現状・制度の仕組みと課題」

（全国保育団体連合会・保育研究所編『保育白書（2008年版）』草土文化社、61頁）に加筆

保育所の運営にかかる経費は、保護者から徴収される保育料と公費で賄われ、公費の2分の1に相当する額は国が負担することが規定されている（児童福祉法53条）。公営保育所運営費の国庫負担金の廃止と同時に地方交付税が削減されたことにより、多くの市町村では全体的な保育所費用を減額する状況となっている。2008（平成20）年に行われた社会福祉法人日本保育協会の調査では、調査回答保育所全914か所のうち、三位一体改革の後に運営費・補助金を含めた全体的な保育所費用が「増額になった」と答えた保育所は3.8%（34か所）であり、「減額になった」という回答が53.0%（471か所）、「変化なし」という回答が33.5%（298か所）、「その他」という回答が0.9%（17か所）、未回答が7.8%（69か所）となっている<sup>9)</sup>。保育所運営費等の一般財源化は、地方自治体の自主的な裁量に基づきその用途を決めることを可能にする反面、一般財源化された後に一般財源の主要部分となる地方交付税の増額といった財源保障がなければ、負担金の減額分は地方自治体の負担を増加させて保育水準の確保を困難にするおそれがある。また、用途が決まっていない一般財源とされることにより、保育所のために支出するかどうかについては地方自治体に委ねられ、保育に関する取組の格差をこれまで以上に拡大させることになる。

政府は、少子化・高齢化が急速に進む中、福祉制度の構造を「一部の人のための救済政策的な福祉」から「国民全体の多様なニーズに応える福祉」へと転換を図っている。そして、保育分野においては措置制度から利用者選択制度への転換、民間の活力の導入という方針を示し、保育所設置・運営における民営化・民間委託を進めてきている。

その結果、図 4 のように、2007(平成 19)年度以降、公営保育所数を民営保育所数が上回っている<sup>7)</sup>。2009(平成 21)年 4 月 1 日現在、全国の保育所数は 22,925 か所であり、その内訳は、公営保育所が前年から 320 か所減少の 11,008 か所、民営保育所が前年から 336 か所増加の 11,917 か所となっている。

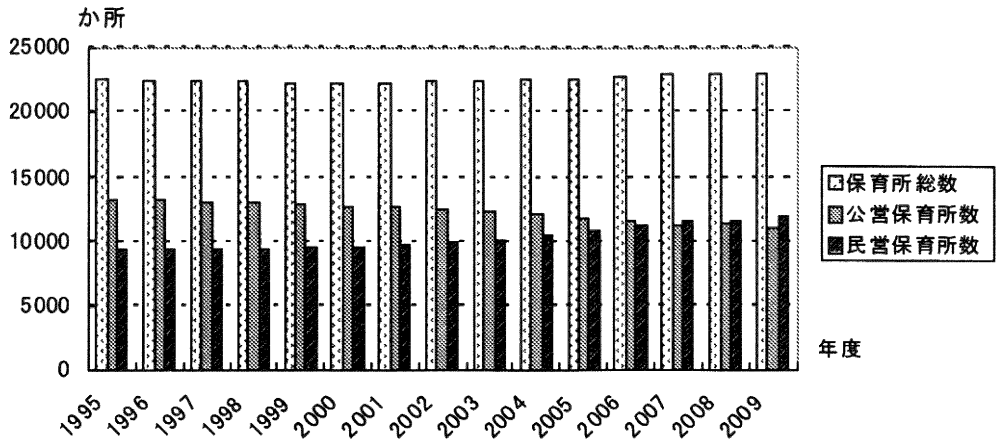


図4 保育所の公営一民営別にみた施設数の年次推移

出典 厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉施設等調査報告」1995(平成 7)年～2008(平成 20)年、厚生労働省雇用均等・児童家庭局「保育所の状況(平成 21 年 4 月 1 日)等について」に加筆

## 第 2 節 利用者選択制度確立のための児童福祉法の改正

保育所は児童福祉法に規定される児童福祉施設である。保育所は、保護者の就業等により家庭で保育されることが難しいこどもを主たる対象とする児童福祉施設である。だが、少子化の進行、共働き家庭の増加、家庭や地域の子育て機能の低下といったこども達を取り巻く環境の変化に応じるため、保育所には、地域における子育て支援の拠点としての役割が新たに付与されてきている。

まず、こどもと家庭を取り巻く環境の変化等を踏まえて子育てしやすい環境の整備を図るとともに次代を担う児童の健全な成長と自立を支援するため<sup>8)</sup>、児童福祉法が主に次の 4 点で改正された(1997(平成 9)年法律第 74 号)。<sup>①</sup>措置制度から保護者の申込みによる保育所選択制度への移行(24 条)、<sup>②</sup>所得税にリンクした形での保育料負担から、年齢等にも応じた保育料負担への移行(56 条)、<sup>③</sup>保育所の情報提供・育児相談機能の強化(48 条の 2)、<sup>④</sup>放課後児童健全育成事業の法定化(6 条の 2、21 条の 11、34 条の 7)である。措置制度から利用者選択制度へと変更されたことにより、保護者への保育実施申し込みの勧奨、保護者・住民への区域内における保育所の設置者・設備及び運営の状況・その他の厚生労働省令の定める事項に関する情報提供を行うことが、市町村に義務付けられた。

次に、親の子育てに対する不安の増大、児童虐待に関する相談件数の増加、認可外保育施設における乳幼児死亡事故<sup>9)</sup>の発生を背景に、こどもたちが地域で安心して過ごせる環境整備が求められたことから児童福祉法が改正された（2001(平成13)年法律第135号）。本改正では、認可外保育施設等に対する規制と監督の強化（59条3項～7項、59条の2～59条の2の6）と保育士制度の法定化（18条の4～18条の24）が主たる改正点である。

認可外保育施設等について新たに設けられた規制の内容は、第1に認可外保育施設等の都道府県知事への事業開始の届出義務（59条の2）であり、第2に認可外保育施設等のサービス提供に関する規制（59条の2の2～59条の2の4）である。加えて、都道府県の認可外保育施設等に関する情報公開の推進（59条の2の5）、都道府県知事による認可外保育施設等への改善勧告及びこれに従わない場合の公表等の措置（59条3項、4項）が規定された。一方、保育需要が増大している市町村においては、「公有財産<sup>10)</sup>の貸付けその他の必要な措置を積極的に講ずることにより、社会福祉法人その他の多様な事業者の能力を活用した保育所の設置又は運営を促進し、保育の実施に係る供給を効率的かつ計画的に増大させるものとする」（56条の7）との規定が加えられ、保育所設置及び運営の民営化・民間委託を促進する旨が明記された。

また認可外保育施設等への監督の強化に関連して、保育士制度が法定化された。これまで保育士の定義は児童福祉法施行令により、「児童福祉施設において、児童の保育に従事するもの」（13条1項）とされていた。これが児童福祉法で「保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者」（18条の4）と定義付けられた。加えて、都道府県知事による保育士試験の実施（18条の8）、保育士登録簿への登録の実施（18条の18）、保育士の名称独占化（18条の23）を規定している。

その後、「次世代育成支援対策推進法」（2003(平成15)年法律第120号）の制定にあわせて、児童福祉法が改正された（2003(平成15)年法律第121号）。本改正の趣旨としては、子育て家庭の孤立、子育てに対する親の負担感の増大、地域の子育て機能の低下に対応する「すべての子どものための児童福祉法」に改めることであると説明されている<sup>11)</sup>。これにより、市町村は地域における子育て支援事業（①保護者からの相談に応じ、情報提供及び助言を行う事業、②保育所等において児童の養育を支援する事業、③居宅において児童の養育を支援する事業）を実施するための必要な措置をとること（21条の9）、及び待機児童が多い市町村・都道府県は保育の実施に係る事業及び子育て支援事業等の供給に関する計画を定めること（56条の8～11）が規定された。

### 第3節 待機児童解消のための児童福祉施設最低基準の改定

保育行政は厚生労働省の所管事項である。だが、内閣府に設けられた地方分権委員会、規制緩和委員会、男女共同参画会議からの提言及び要請が、保育制度の構造改革と密接に結びついている。以下では、規制緩和委員会の第1次見解（1998(平成10)年12月15日）・第2次見解（1999

(平成 11) 年 12 月 14 日)、及びこれらを取りまとめた規制改革推進 3 カ年計画 (2001(平成 12) 年 3 月 30 日閣議決定) を受けて、どのように最低基準の一部改正、規制緩和、弾力化がおこなわれてきたのか、その内容についてみていく。

1998 (平成 10) 年に内閣府に設置された行政改革本部・規制緩和委員会<sup>12)</sup>の第 1 次見解では、以下 6 項目が検討事項としてあげられている。

- ①特に都市部を中心とした待機児童の解消を図る観点から、認可保育所の設置主体に民間事業者が参入することの認可
- ②社会福祉法人の経営の効率化及び多様な利用者のニーズへの対応を促進する観点から、社会福祉法人に係る規制の見直し
- ③保育所が創意工夫を発揮しやすい環境を一層整備する観点から、調理室の必置規制の緩和
- ④一層のニーズの拡大が見込まれる夜間保育所の設置促進のため、例えば原則 30 名以上とされている入所定員に関する規制の緩和、昼間の保育所と夜間保育所が併設されている場合における調理員配置規制の緩和
- ⑤保育所への速やかな入所決定が行われるような仕組み・改善措置
- ⑥多様な事業者間の対等な競争の促進等を通じ、保育所の利用者の選択を広げる観点から、保育所に対する補助ではなく利用者への直接補助方式の導入

まず、⑤に関して「保育所への入所の円滑化について」(1998(平成 10)年、児発第 73 号)が出され、従来、定員超過措置は年度途中からという条件つきであったが、年度当初から認められることとなった。また、定員超過率の上限について年度当初は 10%まで・年度途中は 15%までとされていたが、規制緩和委員会の第 2 次見解を受けて 1999 (平成 11) 年に、年度当初は 15%まで・年度途中は 25%までに拡大された。その後、規制改革推進 3 カ年計画を受けて「保育所への入所の円滑化について」を一部改正する「待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について」(2001 (平成 13) 年、雇児保第 11 号)が出され、保育士・面積等が基準内という条件付で 10 月以降の定員超過率については上限が撤廃された。

また、①に関して、乳児の入所待機が多い地域において乳児指定保育所に係る面積基準の故に待機児童が発生しているとすればその状況を改善する必要があるとして、「特別保育事業の実施について」(1998 (平成 10) 年、児発 283 号)により乳児保育指定保育所制度<sup>13)</sup>が廃止された。乳児はそれまで指定保育所のみで保育を受けていたが、これにより、いずれの保育所においても受けられるようになった。その場合の条件については「保育所における乳児に係る保母の配置基準の見直し等について」(1998 (平成 10) 年、児発 305 号)が出され、保育士<sup>14)</sup>の配置基準が、従来では「乳児又は満 3 歳に満たない幼児おおむね 6 人につき 1 人以上」とされていたが、それが、乳児については「乳児おおむね 3 人につき 1 人以上」、1 歳児と 2 歳児については「幼児おおむね 6 人につき 1 人以上」と規定された。一方、「社会福祉施設等施設整備費における低年齢児受け入れ拡大を図るための保育所整備の促進について」(1999 (平成 11) 年、

児発第 15 号）が出され、ほふく室と乳児室の合計面積に関しては、従来は乳児一人あたり 5 m<sup>2</sup>以上とされていたが、3.3 m<sup>2</sup>以上へと引き下げられた。

加えて、①②④⑤に係わって「保育所における短時間勤務の保育士の導入について」（1998（平成 10）年、児発第 85 号）が出され、定数上の保育士の取り扱いについては、従来、常勤の保育士のみを充てることとされていたが、常勤の保育士の総数が最低基準の定数の 8 割以上であること等を条件として最低基準上の定数に短時間勤務の保育士<sup>15)</sup>を充てても差し支えないこととされた。その後、規制改革推進 3 カ年計画を受けて「保育所における短時間勤務の保育士の導入について」（2001（平成 13）年、雇児発第 218 号）により、年度途中の児童の入退所に伴って最低基準上の定数増となる場合の保育士については、短時間勤務であっても差し支えないとされた。

短時間勤務保育士の導入状況をみると、2005（平成 17）年の保育所のある市町村（2,162）の中で「導入を認めている市町村」は 1,257（58.1%）であり、そのうち実際に導入している保育所がある市町村は 914（「導入を認めている市町村」のうちの 72.7%）となっている。公営・民営保育所別でみると、短時間保育士を導入している保育所数が公営保育所で 2,660 か所（公営保育所総数（11,857 か所）のうち 22.4%）であるのに比して民営保育所では 3,447 か所（民営保育所総数（10,776）のうち 32.0%）となっており、民営保育所の方が公営保育所に比して短時間勤務保育士を導入している割合が高くなっている<sup>16)</sup>。

第 1 次・第 2 次見解を取りまとめた規制改革推進 3 カ年計画では、次の 8 項目が提言されている。

- ①公営保育所の民間への運営委託の促進（学校の余裕教室・活用されていない公的施設・土地の積極的活用、PFI 法の活用<sup>17)</sup>）
- ②保育サービス利用者に対する直接補助方式の導入の検討
- ③保育サービスに関する情報の一体的提供の推進、保育所等に関する情報公開・第三者評価の推進
- ④夜間保育・休日保育の推進
- ⑤認可保育所基準の見直し及び周知徹底（定員基準弾力化の一層の推進、設備にかかわる基準等の見直し、分園の積極的促進）
- ⑥認可外保育施設に対する指導監督の徹底
- ⑦幼稚園・保育所の一元化
- ⑧新設の社会福祉法人が土地の貸与を受けて保育所を設置することの容認

①と⑤に係わって保育所設置・運営主体への民間参入を図るために行われたのが、設備基準・設置主体基準の緩和である。「保育所の設置認可等について」（2000（平成 12）年、児発第 295 号）により、市町村・社会福祉法人が原則であった保育所の設置が一定の条件のもとであれば企業・NPO、個人による設置も可能とされ、加えて「不動産の貸与を受けて設置する保育所の認



可について」(2000(平成 12)年、児発第 297 号)により、私人による認可保育所設置では公有地等の借地のみ・土地及び建物は原則自己所有とされていた条件が緩和され、一定の賃貸借契約による認可保育所設置・運営も認められるようになった。さらに、「待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項について」(2001(平成 13)年、雇児発第 11 号)により、満 2 歳以上の幼児を入所させる保育所での屋外遊戯場の規定<sup>18)</sup>に関して、一定の条件を満たせば当該公園、広場、寺社境内等が必ずしも保育所と隣接する必要はなく、保育所関係者が当該公園、広場、寺社境内等の所有権・地上権・賃貸権等の権限までを有する必要はない旨が示された。2000(平成 12)年に 27 であった市町村・社会福祉法人以外の主体による保育所認可数は 2006(平成 18)年現在で 102 となっている<sup>19)</sup>。

#### 第 4 節 公営保育所批判

保育所の民営化・民間委託を進める立場からは、公営保育所の保育内容・形態、運営経費に関する批判が生じている。批判の主たる内容は、民営保育所に比して公営保育所は保育内容・形態が硬直的であるし、加えて運営経費が高く非効率的であるというものである。

利用時間帯・利用形態への多様な要望に応える体制の整備については現在、特別保育事業として推進されてきているところである。しかし、保育内容については、公営保育所では保育所保育指針<sup>20)</sup>に則って確実に保障されてきたのであり、そもそも多様な保育内容を展開する意義があるのかどうかについて議論の余地がある。

また、公営保育所の運営経費が民営保育所のそれに比して高くなるからといって非効率的であると判断することはできない。公営保育所の運営経費が民営保育所に比して高くなるのは、その 8 割を占める人件費の差に因る。2003(平成 15)年公表の内閣府報告書によると、民営保育所では 30 歳以下の保育士が 58%であるのに比して、公営保育所では 31%であり、平均経験年数では民営保育所勤務の保育士が 7 年、公営保育所勤務の保育士が 13 年となっている。このように公営保育所勤務の保育士は民営保育所勤務の保育士に比して、一般的に勤務年数が長く、平均して年齢層が高いことから、雇用賃金額が高くなる。平均月給をみると、民営保育所の 21 万 3,950 円に比して公営保育所では 30 万 1,723 円となっており、約 9 万円の差がある。だが、総務省の調査によれば、2003(平成 15)年における地方公務員全職種の平均給与額が 38 万 9,908 円であるのに比して、福祉職の平均給与額は 34 万 9,881 円と低く、福祉職の平均給与額は、地方公務員の全職種の中で低い方に位置づいている<sup>21)</sup>。このような状況にある中で、さらに運営経費の効率化を進めて保育士の給与・待遇を低下させれば、保育士の意欲・定着率の低下をまねく恐れがあり、保育士の専門性を確保することが難しくなる。

運営経費を民営保育所と比較する方法によって公営保育所が非効率的であると判断するのは一面的である。専門家としての保育士の適正な処遇については、その財源や保育の内容・質も勘案して検討すべき事柄であり、民営保育所勤務の保育士の処遇・賃金水準こそ検討すべき課

題であろう。例えば、民営保育所では人件費を抑える目的で 30 歳以下の保育士を積極的に採用する人事管理が行われているし、その賃金上昇も緩やかである<sup>22)</sup>。そのため、公営保育所に比して民営保育所では、乳幼児 1 人の保育を行う費用が相対的に低くなっているのである。

以上みてきたように、公営保育所に対する批判は保育所の民営化・民間委託を進めることに直接結びつくものではなく、むしろこれまで改善されてこなかった保育士の処遇の改善や公営保育所の利点を見直す契機として捉えることができる。公営保育所の利点として、例えば、公営保育所では全国のいずれの地域でも一定水準の保育が確保されることや公立の諸学校・児童福祉施設・医療機関との連携が容易であることがあげられる。さらに、公営保育所では勤務年数の長い保育士が多いことにより、熟練の経験や技術・知識が蓄積され、多様な年齢層の保育士間での研修・学習が行われる、保護者から信頼を得やすいといった利点があげられる。今後は、こうした公営保育所が担っている人材育成の機能を生かし、保育士育成に関する民間への援助や行政部門との連携・施策参画といった面で一層活用されるべきであろう。

### Ⅲ 保育の質の確保

#### 第 1 節 保育所の意義

保育所には、乳幼児の発育支援、保護者の育児援助、地域における保育環境づくりという役割がある。具体的には、労働時間が長い保護者や病気療養中の保護者に代わって乳幼児の基本的な生活の場を確保することや保護者からの育児相談の受付、子育てに関する学習機会の保護者への提供、地域住民と親子との関係づくりといった内容がある。

出生数が減少したことに加えて家事の省力化が進んだことにより、母親が就業していない世帯においては、こどもとかかわる親の時間が長くなっている。さらに、都市化によって地域の人間関係が希薄化したことに加えて、男性の労働時間が長時間化していることにより、特に母親に育児の責任が集中しやすい状況となっている。

一方、共働きの世帯においては、社会と家庭、それぞれにおける仕事と役割を父母ともに担うことが期待される。だが、男性の長時間労働の改善が進んでおらず、また性別役割分業観が根強く残っている。これらのことから依然として子育てと家事の大半は主に女性に負荷されており、就学前児童のいる共働き家庭の子育てを支援する条件・環境が十分に整っていない。

また、親になる以前に幼いこどもと直接触れ合うことやこどもの育つ様子・こどもを育てる様子へ身近に接することが少なくなっており、育児を体験・経験として学ぶ機会が減っている。そのため、育児に不安を抱える保護者が増えており、保護者への学習支援、保護者の仲間づくりが課題となってきている。また、1990（平成 2）年以降に調査され始めた児童虐待が増加傾向にある。保育所はその早期発見及び早期治療・支援を行う一機関としての重要な役割も担っている。

こどもと保護者を取り巻く家庭・地域が変化してきたことにより、保育所には託児に加えて、地域における保育の専門機関としての役割が課されてきている。2008（平成 20）年に改定された保育所保育指針では、保育所の役割として、こどもの「健全な心身の発達を図る」ことを目的として、「養護及び教育を一体的に行う」、「保護者に対する支援及び地域の子育て家庭に対する支援等を行う」、「子どもの保護者に対する保育に関する指導を行う」ことがあげられている（2(1)から(4)）。つまり、入所する乳幼児のいる家庭だけでなく、地域におけるこどもとその家庭への支援が期待されている。

## 第 2 節 保育の質

保育の目的は乳幼児の心身の発達を助長することである。保育所は、乳幼児が十分な健康管理の下で年齢に見合った諸活動が行えるような環境として整えられる必要があり、その際、基本的な生活習慣の獲得や集団生活のよりよい発展に向けた活動及びそのための環境が考慮されねばならない。

例えば屋内・屋外の遊戯場は、乳幼児の日常生活を意識した上で、その空間の広さや位置づけが計画される。最低基準に規定されている屋外遊戯場（園庭）や保育室は、乳幼児の遊ぶという活動を行うために最低限、確保すべき条件であり、その基準を達成した上で各保育所の創意・工夫による保育の展開が期待されるものである。だが、こうした最低限、乳幼児の生活に必要とされる場所の確保さえも公営・民営保育所ともに充分に行われてはいない。

2002（平成 14）年の日本保育協会の調査では、園庭の面積が十分足りているという回答は公営保育所が 64.3%、民営保育所が 55.5%であり、公園や近隣広場を屋外遊戯場として活用している割合は公営保育所が 5.6%、民営保育所が 17.6%となっている<sup>23)</sup>。また、2008（平成 20）年に Benesse 次世代育成研究所が行った調査によると、晴れた平日の午前中に 3 歳児以上が行う活動では、「園庭での自由遊び」という回答が、公営保育所は 56.3%、民営保育所は 41.1%と最も多い。一方「園外への散歩」という回答では民営保育所が 18.5%、公営保育所が 11.6%と、民営保育所で多くなっている<sup>24)</sup>。このことから、園庭の乏しい民営保育所が乳幼児に戸外の体験を保障するために、園外への散歩を選択していることがうかがえる。乳幼児が遊びという活動を行うための環境が現状において十分に整えられていないにもかかわらず、その充実ではなく、政府は屋外遊戯場の設置規制の緩和を実施しており、こうした施策は乳幼児の日常の生活や活動を考慮に入れずに保育の質を低下させているといわざるを得ない。

また、乳幼児期における食事は味覚の発達、歯の発達、脳の発達に大きな影響を及ぼし、食後の口腔衛生の指導も含めて健康な体作りには欠かせない。加えて、乳幼児の成長段階や体調、アレルギー・アトピー等、特に慎重で個別的な配慮が必要とされる。そのため、保育所における給食は保育所が自園で責任を持って提供することが原則となっている。加えて、自園に調理室が設置されていることは、乳幼児の食への期待感を膨らませたり、栄養に関する知識につい

て学習すること、適温給食により味覚を発達させたりすることと密接にかかわっている。

しかし、保育時間の延長による夕食の提供等によりその位置づけが重要さを増しているにもかかわらず、調理業務の委託化が徐々に進められてきており、今後も外部委託等が行われる可能性が高くなっている。調理業務の外部委託、または外部からの給食の搬入をすでに実施している保育所は2007（平成19）年では前年から0.6ポイント上回り6.5%（58か所）である。「計画している」、「今後検討もありうる」という回答も含めると全体の22.4%（199か所）となっている<sup>25)</sup>。さらに、認可外保育施設の給食（昼食）の状況をみると、53%（3536施設）では自園調理を行っているが、22%（1477施設）は外部搬入、20%（1322施設）は弁当持参、特に決めている所が3%（178施設）、給食自体がない施設が3%（181施設）となっており、約半数は調理室を有していない可能性が高い<sup>26)</sup>。調理室を有さない保育施設では、調理室付設の保育所で行われているような離乳食やアレルギー食といった個別的な対応が困難であるし、加えて、こども、保育者、保護者の間に、食事に関する豊かなコミュニケーションが生み出されにくいと予測される。そのため、調理業務の外部への委託化及び外部からの給食の搬入を進める調理室に係る規制緩和は、乳幼児の生活環境を向上させるものではない。

以上みてきたように、保育所での乳幼児の日常生活において、遊ぶ、食べるといった活動が展開されるための最低限必要な空間や設備が十分に整えられていない状況にあるにもかかわらず、政府はそれらの充実を図るのではなく運営経費削減を眼目にその水準を引き下げ、最低基準に満たない保育を容認している。こうした施策は、現在の乳幼児の生活及びその後の成長・発達にとって良い効果を生み出すとは考えにくく、保育の質を低下させるものである。また、待機児童が解消されていないような入所自体が難しい現状では、保育の質に関する情報や選択肢が利用者に与えられていないのも同然である。利用者が主体となって多様な保育サービスの中から自由に選択する制度を機能させていくためには、本来の利用主体である乳幼児の発達環境を整えて保育の質を確保するとともに、より詳しい情報公開を続けていく必要がある。

### 第3節 保育所評価と情報公開

評価を行う目的は保育の質の向上であり、次の保育へと生かされるような評価でなければならない。また保育の質の向上を図るため、保育所には自己評価を行いその結果を公表することが努力義務として課されている。保育所保育指針（2008(平成20)年厚生労働省告示第141号）では自己評価を行うにあたっての留意事項として、地域の実情や保育所の実態に即して適切に評価の観点や項目を設定すること、全職員が共通理解を持って取り組むとともに評価結果を踏まえて改善を図ること、さらに評価に関しては保護者及び地域住民の意見を聴くことが望ましいことが記されている（4章2(2)）。

各保育所での保育環境・内容が、自園の乳幼児の実態や地域の実情に対応しているどうかを確認でき、それらの改善に資する自己評価・自己点検である必要がある。保育士による自己評

価は日々の保育実践を省察し、乳幼児の発達の程度及びそれへの援助の適切さについて把握・考察し、更なる乳幼児の理解・保育技術の向上につなげることを目的としている。そして、保育所は、評価結果・情報の公開をすることにより、保護者及び地域住民から多様な意見を聴き、乳幼児や地域の実態と日々の保育実践が対応しているかどうかを確かめて次の保育実践に活用すべきである。

さて、社会福祉全般に関する評価については、社会福祉法（1961（昭和 26）年法律第 45 号）の 2000（平成 12）年の改正により、社会福祉事業の経営者は自らが提供するサービスの質の評価実施と良質かつ適切なサービスの提供に努めなければならない旨が示され（78 条）、福祉サービス第三者評価事業が開始されている。児童福祉施設については、同年に厚生労働省が設置した児童福祉施設等評価基準検討委員会によって作成された保育園・児童養護施設・母子生活支援施設・乳児院に関する評価指標を基に、実用性や改善点を確かめるための試行事業が行われた<sup>27)</sup>。その後、同検討委員会が行った最終的な取りまとめを踏まえて、2002（平成 14）年度から第三者評価事業が開始されている。その目的は、個々の事業者が事業運営における問題点を把握してサービスの質の向上に結びつけること、また福祉サービス第三者評価の結果の公表により、結果として利用者の適切なサービス選択に資するための情報となることとされている。

福祉サービスにおける第三者評価事業を推進する体制として、まず、厚生労働省からの助言・助成により、全国の都道府県社会福祉協議会に評価事業普及協議会・評価基準等委員会が設置される。そして、都道府県の助言・助成により、都道府県推進組織に第三者評価機関認証委員会と第三者評価基準等委員会が設置され、そこで第三者評価機関の認証、第三者評価基準の策定、第三者評価基準結果の公表等が行われることとなっている。厚生労働省の「第三者評価事業の実施状況等について」（2003（平成 15）年）によると、2003 年現在で認証機関の整備について実施及び検討している都道府県は 12 都府県にとどまり、実施・実施見込み評価機関である 115 のうち、39 が民間企業、35 が NPO、18 が社会福祉協議会、次いで公益法人、任意団体等、行政が主体となっている。そのうち児童福祉分野のみを対象事業としている機関は見込み数も含めて 2 機関となっている。

実際の評価手順の例は次の通りである。まず、保育所からの受審申込を受けた第三者評価機関<sup>28)</sup>が自己評価票・利用者アンケート<sup>29)</sup>を施設に送付する。次に、評価調査者<sup>30)</sup>が、返送された自己評価票・利用者アンケートの結果を基に書面審査を行い、保育所と事前打ち合わせを行った上、保育所に出向いて実地調査を行う。そして、評価調査者がそれぞれの評価結果を協議し、取りまとめたものを、評価決定委員会<sup>31)</sup>に報告する。それを受けて、第三者評価機関は、評価決定委員会を開催し、評価の決定を行い、評価結果通知の保育所への送付、評価結果<sup>32)</sup>の公表を行うという流れである。公表する評価結果は、①すべての評価細目ごとの評価結果、②「評価対象」又は「評価分類」ごとの「総合所見」、③全体の「総合所見」とされ、公表方法については各第三者評価機関の創意工夫によるとされている。

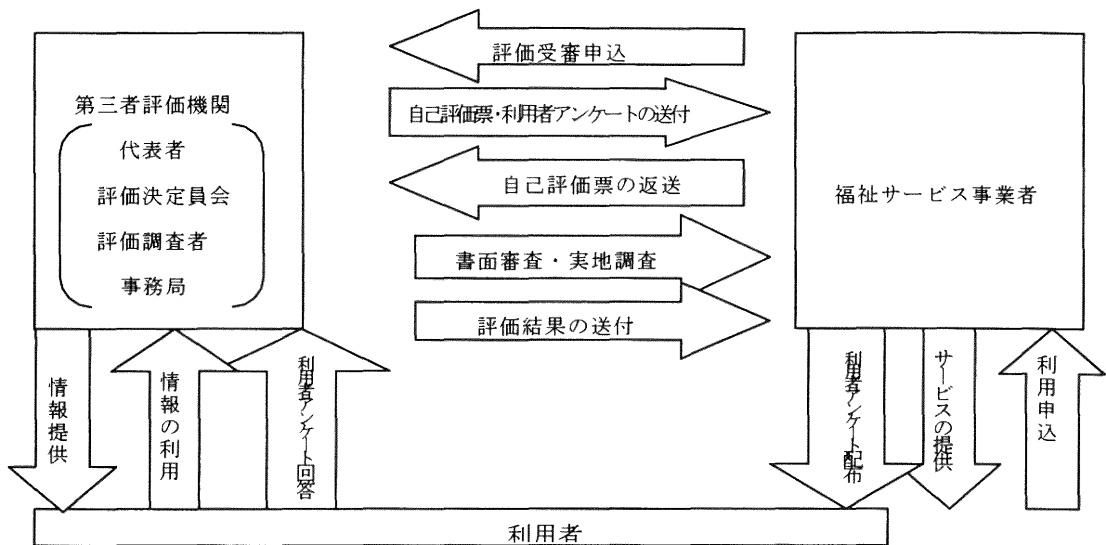


図6 第三者評価の手順

出典 厚生労働省 社会保障審議会「第17回少子化対策特別部会資料」2008（平成20）年、  
 厚生労働省 児童福祉施設等評価基準検討委員会「児童福祉施設の第三者評価基準等に関する報告書」  
 2002(平成14)年を基に作成

被評価保育所の報告からは、第三者評価への準備過程において保育士に自主研修が求められ、そのことが結果的に保育士に自信・主体性をもたせることにつながるという意見があげられている。だがその一方で、評価への準備段階でのサポートシステムや保育の質の維持・改善につなげるためのシステムが欠如しているといった問題も指摘されている<sup>33)</sup>。加えて、評価結果によって保育所がランク付けされるのではないかと、評価項目が定められることにより保育内容がマニュアル化するのではないかとといった危惧も生じている。

利用者に対して保育に関する詳しい情報を提供することに加えて、評価する過程において保育士の意識及び保育環境に変化が生じ、そのことが結果的に保育の質の向上につながるような評価のあり方や評価項目について検討する必要がある。例えば、保育内容に関しては、保育士の気づきにつながるような評価項目にする、乳幼児の発達の状況を捉え次の保育に生かせる項目にするといった配慮である。また、長時間保育・延長保育等の増加により保育士の多忙化が指摘される中、評価が新たなペーパー業務として保育士の負担となり、逆にこどもとかかわる時間を少なくさせて保育の質を低下させるといったことは避けなければならない。そのためには、できるだけ記入しやすい形式であることが求められる。評価を行うのは、評価結果とその過程によって各保育士の専門的力量的の向上や保育士間・保育士と保護者の間・保育士と乳幼児の間に、よりよい関係が形成されることを期待するからである。保育所・保育士だけでなく保

護者・地域住民も共に乳幼児の保育を担う者であると意識付けられるよう、利用者アンケート・評価のあり方や活かし方について更なる検討が必要であろう。

以上みてきたように、第三者評価事業は、それを実施するための機関が整っていないことに加えて、評価の準備段階から公表に至るまでの保育所への支援体制や評価項目、公表方法等に更なる検討を要する。また、保護者への情報提供手段として及び保育内容に利用者意向を反映させるための方法として、なぜ第三者評価を採るのかについて再考する必要がある。

#### IV おわりに

政府は、待機児童解消のため現在の財政の範囲もしくはそれ以下でより多くの保育サービスを供給する対策を講じてきた。また、福祉制度の構造転換の中、保育所の利用のあり方を利用者選択制度へと転換し民間の活力を導入する方針を採っている。これらにより、保育所全体に占める民営保育所の割合が増加し、保育所の定員数も増加しているが、保育の質を維持・向上させるための条件整備が行われているとはいえない状況にある。

保育所の民営化・民間委託を推進すべきであるとする立場からは、民営に比して公営保育所は保育内容・形態が硬直的で運営経費が高く非効率的であるという批判がある。だが、公営保育所では保育所保育指針に則った保育内容が確実に保障されているのであって、多様な保育内容を展開する意義について議論が不十分である。また、公営に比して民営保育所において一人の乳幼児の保育にかかる費用が相対的に低いのは、民営保育所における人事管理や保育士の処遇・賃金水準の低さに因るものであり、今後改善すべき課題である。

保育の目的は乳幼児の心身の発達を助長することである。保育所において乳幼児が心身ともに健やかに育つためには、食べる、遊ぶといった活動が一日の生活の流れの中で行えるように空間の広さや配置が保育内容との関連で計画され確保されねばならない。だが、政府は最低基準の保障もできていないにもかかわらず、保育所入所定員の弾力化や調理室の必置規制・屋外遊び場の隣接規制を緩和している。これらの施策は保育所の利用主体である乳幼児の生活環境として最低限守るべき水準を引き下げ保育の質を低下させるものであり、乳幼児の現在の生活及び将来における心身の発達にいい影響を与えるとは考えにくい。政府は、保育所の運営経費の削減のみを眼目とするのではなく、最低基準の確保を行った上で各保育所の創意工夫が行えるよう制度を設計するべきである。また、2002（平成 14）年度開始の第三者評価事業については、その実施機関の整備が不十分であることに加えて、評価の準備段階から公表に至るまでの保育所への支援体制や評価項目、公表方法等を再検討する必要があるし、利用者への情報提供、供給内容の決定への利用者の意向の反映方法として、なぜ第三者評価なのか、その必然性についても再考を要するものである。

第三者による評価は、当事者以外の中立的な立場から事業者の提供するサービスの質を評価

することにより、直接評価によって当事者間に軋轢を起こすようなことを避け、利用者の受けるサービスの質の向上及び適切なサービスの選択に資する情報提供を図るものである。だが、保護者と保育士をサービスの利用者と被評価者と位置づけることにより、お互いの仕事の状況や立場を理解し合いながらこどもの成長のために協力し合うという関係が両者の間に築かれにくくなる。また、第三者によって評価されることにより、保育士が評価結果を懸念した保育内容を展開するようになる、保育所間の序列化が進むといったことが考えられ、これらのことは乳幼児が受ける保育内容・質の向上にはつながらないであろう。

乳幼児期以降のこどもの心身の成長・発達、それにとまなう親子間の関係形成に鑑みれば、保育士と保護者の間に信頼し合う関係をつくることは欠かせない。保育士は、保育所に在籍している乳幼児の保護者に対して、保育所での乳幼児のようすについて連絡帳の記録や送迎時の会話、懇談会、行事等を通してより詳しく伝達し、保護者と意見交流を図る必要がある。保育所には、日常的に保護者がこどもに関する相談をしたり要望を伝えたりできる体制が求められ、そのための方法として、例えば、保育士の配置を増やす、相談室・職員室を備置することがあげられる。また、行政には、入所前の乳幼児の保護者や地域住民が各保育所の保育内容や特色等がどのようなものであるのかをより詳しく知ることができるように、コミュニティ誌やインターネットを活用した、より細やかで総合的な情報提供の工夫、その継続が求められる。

政府は、待機児童を解消するために、保育所に係る最低基準を緩和している。だが、最低基準に示される屋外遊戯場や調理室などに関する基準は、乳幼児の心身の健全な発達を保障する上で最低限守られなければならない、それらに係る規制は緩和されるべきではない。また、最低基準の緩和及び保育所の民営化・民間委託の推進によって一定の保育供給ができたとしても、長期的にみてこれらの施策は本来の利用者である乳幼児が受ける保育内容・保育の質を低下させるものである。また、保育所の民営化・民間委託を進めることは保育士の専門性の維持を困難にするという点でも問題である。それゆえ政府は、保育需要の量への対応だけでなく保育の質の確保についても留意した上で施策を展開すべきである。加えて、各地域の実情に即した保育が行えるように財源保障を確実に行う必要がある。

## <注>

- 1) 都市部等における待機児童解消や過疎地域等における入所児童減少に対応するため1998(平成10)年より実施された保育所設置運営の形態。本園から通常の交通手段で30分以内の距離を目安として、1つの分園は原則30人未満、常時2名以上の保育士配置とすることとされている。
- 2) 社会福祉領域においては、行政庁が社会福祉の対象となる者に対して、各福祉法の規定に基づいて行う援護、育成、更生に関わる行政処分のこと。具体的には、施設の入所やサービスの利用、金品の給付・貸与といったことを行政庁が決定すること（松本しのぶ「措置制度」（山縣文治・柏女霊峰 編集委員代表『社会福祉用語辞典』ミネルヴァ書房、2000（平成12）年）、239頁）。
- 3) 児童福祉法（1947（昭和22）年法律第164号）に「厚生労働大臣は、児童福祉施設の設備及び運営並びに里親の行う養育について、最低基準を定めなければならない」、「児童福祉施設の設置者及び里親は、前項の最低基準を遵守しなければならない」と定められている（45条1項・2項）。



- 4) 厚生労働省雇用均等児童家庭局「保育所の状況(平成 21 年 4 月 1 日)等について」、2009 (平成 21) 年。
- 5) 内閣府『平成 20 年版少子化社会白書』2008 (平成 20) 年、112 頁。
- 6) 調査票配布数: 2256、回答数: 914、回収率: 40.51%、調査スタッフ兼執筆者: 野坂勉・吉田真理・高橋一弘・太田嶋信之・東ヶ崎静仁・鷺見宗信 (全国日本保育協会『改正保育制度施行の実態及び保育所の運営管理に関する調査研究報告書』2008 (平成 20) 年、103 頁)。
- 7) 厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉施設等調査報告」2008 (平成 20) 年、厚生労働省雇用均等児童家庭局「保育所の状況 (平成 21 年 4 月 1 日) 等について」2009 (平成 21) 年。
- 8) 厚生省「第 1 編、第 2 部 主な厚生行政の動き、第 3 章 新たな福祉施策の展開、第 1 節 子育て支援と児童家庭福祉体系の見直し、4 新しい時代にふさわしい児童家庭福祉体系の見直し」(『厚生白書』1997 (平成 9) 年版)。  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpaz199701/body.html>
- 9) 2001(平成 13)年に神奈川県大和市の認可外保育施設で起きた乳児虐待死事件。
- 10) 地方自治法 238 条 1 項に規定する公有財産をいう。
- 11) 厚生労働省「第 2 部 主な厚生労働行政の動き、第 1 章 安心して子どもを産み育て、意欲を持って働ける社会環境の整備、第 1 節 子育て支援対策の充実、1 子育て支援対策の充実、(1) 地域における子育て支援の充実」(『厚生労働白書』2003 (平成 15) 年版)  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpax200301/body.html>
- 12) 2001 (平成 13) 年 3 月に廃止された後、2001 (平成 13) 年 4 月に総合規制改革会議へ、2004 (平成 16) 年に規制改革・民間開放推進会議へと引き継がれている。
- 13) 1969 (昭和 44) 年より特別保育事業として行われたもので、乳児が 3 人以上入所し、乳児室とほふく室の合計が乳児 1 人あたり 5 ㎡以上等の一定の設備を有している場合に指定保育所となり、補助を受けられることができた。とされていた。
- 14) 当時の法令では「保母」と記されているが、1999 (平成 11) 年の児童福祉法施行令改正より「保育士」と変更されている。
- 15) 一日 6 時間未満又は月 20 日未満勤務の保育士。
- 16) 厚生労働省「地域児童福祉事業調査結果の概況」、2005 (平成 17) 年。
- 17) 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(1999 (平成 11) 年法律第 117 号)を活用した公設民営方式。官民の契約に基づき、PFI 事業者が施設を建設し、地方公共団体がそれを買取り、又は貸借した上で、当該 PFI 事業者に運営させるもの。
- 18) 最低基準では、「満 2 歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場 (保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。以下同じ。)、調理室及び便所を設けること」(32 条 5 項)とある。
- 19) 厚生労働省 社会保障審議会、第 22 回少子化対策特別部会資料、2009 (平成 21) 年。
- 20) 1965 (昭和 40) 年の厚生省児童家庭局の通達を初めとしている。幼稚園教育要領に準ずるものであり、最低基準第 35 条の規定に基づいて、全国の認可保育所が遵守すべき保育の基本原則を示している。
- 21) 総務省『地方公務員給与の実態—平成 15 年 4 月 1 日地方公務員給与実態調査結果—』2003 (平成 15) 年、47 頁。
- 22) 内閣府国民生活局物価政策課「『保育サービスに関する研究会』報告書」、2003 (平成 15) 年、15—17 頁。
- 23) 全国日本保育協会『改正保育制度施行の実態及び保育所の運営管理に関する調査研究報告書』、実施期間 2002 (平成 14) 年 10 月 10 日～11 月 11 日、調査票配布数 2239、回収率 46.0%、回答数 1030。
- 24) 調査時期:2008 (平成 20) 年 9 月から 10 月、調査対象:園児数 30 人以上の認可保育所の所長・施設長、副所長・副施設長、主任、サンプル数:12,000 か所(公立 6,000 か所、私立 6000 か所)、回収率 25.2% (3018 か所、うち公立 1584 か所、私立 1434 か所)、調査顧問:磯部頼子、「幼児教育・保育についての基本調査 (保育所編)」、<http://www.benesse.co.jp/jisedaiken/> 2009 年 12 月 22 日閲覧)
- 25) 前掲・全国日本保育協会『改正保育制度施行の実態及び保育所の運営管理に関する調査研究報告書』、13 頁、100 頁。
- 26) 厚生労働省「地域児童福祉事業等調査報告」、2006 (平成 18) 年。
- 27) 2000 (平成 12) 年 11 月から 2001(平成 13)年 1 月に 15 都道府県で、2001 年 9 月から同年 11 月に全都道府県で行われた。
- 28) 代表者、評価決定委員会、評価調査者、事務局によって構成される。原則として法人格を有することとされている。また、国のガイドラインを満たす評価基準や適切に評価事業を行いうる数の評価調査者、評価調査者養成研修に関するプログラムを有していること等が要件となっている。
- 29) 自己評価・利用者アンケートの内容は、厚生労働省の検討委員会が作成した評価基準を使用することも可能とはされているがあくまでガイドライン扱いで、地域の実情に合わせて第三者評価機関が作りか

## 保育所に係る規制緩和政策批判（渡邊）

えていくものとされている。厚生労働省の検討委員会が作成した自己評価基準は「こどもの発達援助」、「子育て支援」、「地域の住民や関係機関との連携」、「運営管理」の4部門に分かれ、全体で52の評価項目で構成されている。

- 30) 厚生労働省の検討委員会による報告書では、評価調査者の要件を①児童福祉等の学識経験者、児童福祉施設の施設長(経験者)等で、当該業務を5年以上経験していること、及び②第三者評価調査者養成研修もしくはこれに相当する研修及び第三者評価調査者養成研修を受講していることとしている。また、原則2人以上のチームとされている。
- 31) 委員は、「児童福祉事業経営者、従業者」、「児童福祉等の学識経験者」、「児童福祉サービスの利用者等」の3分野から概ね3分の1ずつの選任とされている。
- 32) 評価結果の有効期間については、5年以内の期間を各第三者評価機関が定めるものとされている。
- 33) 真宮美奈子、三神敬子、中野隆二、山内淳子「保育所第三者評価に関する報告―被評家園からみた効果と課題―」『日本保育学会大会研究論文集』57、2004、812－813頁。

主指導教員（雲尾周准教授）、副指導教員（南方暁教授・成嶋隆教授）